

Alguns marcos do movimento da qualidade na administração pública em Portugal

Que sinais para o futuro?

Patrícia Moura e Sá

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra & CIGP
pmourasa@fe.uc.pt

Resumo: Ao longo das últimas décadas, a Qualidade foi encarada na Europa como uma estratégia essencial da transformação de uma Administração Pública (AP) burocrática, centrada em si mesma, numa Administração mais orientada para aqueles a quem serve – os cidadãos –, encarados, com frequência, como clientes. Mais recentemente, também a necessidade de reconquistar a confiança dos cidadãos através de uma maior transparência levou a que a Qualidade aparecesse como uma abordagem suscetível de ajudar as organizações a demonstrarem o que são capazes de fazer com os recursos que têm ao seu dispor, apoiando assim mecanismos de prestação de contas.

A AP Portuguesa não ficou à margem do movimento da Qualidade. Uma análise dos últimos 40 anos permite-nos identificar várias fases, as quais refletem bem a evolução que o conceito da Qualidade sofreu.

O presente artigo analisa os fatores impulsionadores da Qualidade na AP e caracteriza as principais etapas da implementação da Qualidade em Portugal. Olhando globalmente para esta evolução são identificadas algumas oportunidades de desenvolvimento/aprofundamento da Qualidade nos próximos anos. No final, são analisadas algumas questões que permanecem em aberto e que constituem desafios com os quais a Qualidade se terá de continuar a debater.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão da qualidade; Modernização administrativa; Orientação para o cliente.

Abstract: Over the last decades, Quality has been regarded in Europe as a key factor to shift from a self-centred Public Administration, reflecting the bureaucratic paradigm, to a Public Administration focused on those for whom it works for – the citizens –, often considered as customers. More recently, also the need to reconquer citizens' trust by making Public Administration more transparent has contributed to look at Quality as a main approach to improve performance and foster accountability for the use of public resources.

In Portugal, Public Administration has not remained on the side-lines of the Quality movement. Based on the analysis of the last 40 years is possible to identify different periods, which roughly reflect the evolution that the Quality concept has had.

By reference to the Portuguese context, the current paper examines the essential drivers of Quality implementation in Public Administration and characterizes its main stages. Reflecting upon such evolution, several opportunities to enhance Quality adoption are identified. In the concluding remarks, some issues are highlighted, which remain as challenges that Quality has still to embrace.

Keywords: Administrative modernisation; Customer orientation; Public administration; Quality management.

1. Os vários paradigmas da AP e as pressões para a qualidade

Um pouco por todo o mundo, as preocupações com a Qualidade da AP têm estado presentes nos discursos e nas estratégias dos governos (Boyne e Walker, 2002). Em termos internacionais, o movimento da Qualidade na AP tem sido encarado como fazendo parte de um processo mais amplo de esforços de reforma e modernização com o intuito de substituir o modelo burocrático por um novo paradigma mais orientado para o cidadão/utente (Lawton e Rose, 1999; Parker e Bradley, 2000). Nos últimos vinte anos, o aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias tem sido um elemento essencial de tais esforços (Martin e Byrne, 2003; Verdegem e Verleye, 2009) ao permitir afirmar uma AP mais próxima dos cidadãos e mais aberta à sua participação. As expectativas são, portanto, que a Qualidade em termos latos traga uma maior eficiência e uma maior capacidade de resposta às necessidades e exigências dos utentes, e dos cidadãos em geral, e que contribua para uma maior transparência e uma maior qualidade da democracia.

As limitações do modelo burocrático são geralmente apontadas como as principais razões para a emergência de novas formas de prestação dos serviços públicos (Batalli, 2001; Marques, 2013). O modelo burocrático (também designado como *weberiano*) surgiu na década de trinta do século XX, integrado na chamada gestão científica, tendo como objetivos centrais aumentar a racionalidade, desenvolver a especialização funcional e evitar a discricionariedade. Para os alcançar, era necessário estabelecer regras e procedimentos claros. Tais regras e procedimentos permitiram aumentar a consistência e reduzir a ambiguidade. Em certa medida, foram também responsáveis numa primeira fase por ganhos de eficiência. Contudo, com o tempo e com o crescimento da dimensão da AP, as regras deixaram de ser um meio e tornaram-se um fim em si mesmo. A AP burocrática tornou-se pesada, enredada em formalismos exagerados, apegada a regulamentos longos, e incapaz de responder em tempo útil às exigências de uma sociedade cada vez mais complexa, exigente e diversa. Com a despersonalização dos relacionamentos, a AP afastou-se daqueles a quem serve. A especialização funcional facilitou a qualificação dos recursos e o desenvolvimento de competências técnicas especializadas. No entanto, na prática, significou também, em muitos casos, a perda de uma visão transversal do funcionamento das entidades da AP e limitou a participação espontânea dos indivíduos. Assim, o modelo burocrático deixa à Qualidade legados de sinal contrário. Dele resultaram regras e procedimentos que a Qualidade reconhece como fundamentais para a padronização, consistência e eficiência. Mas dele derivaram igualmente comportamentos restritivos do envolvimento de todos na resolução dos pro-

blemas e conducentes ao afastamento do conhecimento das reais necessidades dos utentes e dos cidadãos.

Como resposta a algumas das consequências negativas da implementação do modelo burocrático na AP, emergiu nos anos oitenta a Nova Gestão Pública (NGP) (ou *New Public Management*) defendendo a necessidade de trazer para a AP técnicas e instrumentos gestionários, no pressuposto que pouco a distinguiria da gestão privada (Hood, 1991). O processo foi acompanhado pela introdução de princípios de competição entre os serviços e de escolha para os cidadãos. Pollitt (1995) destaca oito elementos fundamentais da NGP: (1) redução de custos; (2) desagregação das tradicionais burocracias públicas em agências autónomas; (3) descentralização da autoridade de gestão dentro de cada agência; (4) separação da função de prestação do serviço público da de aprovisionamento/compras; (5) introdução de mecanismos de mercado; (6) orientação das pessoas para objetivos, indicadores e metas de desempenho; (7) maior flexibilidade no emprego público; e (8) maior ênfase na qualidade de serviço e na capacidade de resposta ao cliente. Os vários países implementaram os princípios e mecanismos da NGP em diferente extensão e profundidade (Guyomarch, 1999). Foi também neste período que a OCDE publicou o primeiro relatório enfatizando a importância de considerar os utentes da AP como clientes («*Administration as Service, the Public as Client*» – OECD, 1987).

Ao longo dos anos, a NGP tem sido objeto de diversas críticas (veja-se, por exemplo, Box *et al.*, 2011), nomeadamente por desvalorizar importantes princípios de serviço público, relegando para segundo plano aspetos de cidadania e equidade. A NGP assumiu que todo o serviço público, independentemente da sua missão, poderia ser gerido de uma mesma forma e reduziu os cidadãos ao papel de clientes. Como salientado por Bekkers *et al.* (2014), os valores económicos, que seriam instrumentais, tornaram-se mais importantes do que os valores políticos substanciais. De qualquer modo, é inegável que nas últimas duas décadas do século XX o movimento da qualidade na AP sofreu claramente a influência da NGP ao dela receber um forte apoio para o estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitos e para o controlo dos resultados.

De facto, a década de oitenta foi dominada pela tendência para conceber e especificar *standards*, sobretudo na administração local americana e britânica. Nestes países, em especial em Inglaterra, generalizou-se a produção de um conjunto vasto de indicadores de desempenho (alguns diretamente ligados a aspetos da qualidade de serviço) como forma de encorajar a comparabilidade, fundamentar decisões de afetação de recursos e promover mecanismos de prestação de contas (Sá e Sintra, 2008). Já na década de noventa, e no seguimento desta tendência, foram publicadas, em diferentes países, as chamadas «Cartas do Cidadão» (*Citizen Charters*). Ao serem publicados e divulgados, estes *standards* transmitem aos utilizado-

res dos serviços uma ideia do que podem e devem esperar, podendo assim ser entendidos como uma espécie de contrato entre estes organismos e os seus beneficiários (Flynn, 1997). Esperava-se com estes 'contratos' contribuir para a concretização dos padrões estabelecidos e dar resposta às expectativas dos clientes da AP, aumentando assim a confiança na Administração (Sá e Sintra, 2008). Ao mesmo tempo, os modelos de avaliação organizacional, apoiados nos princípios da qualidade (como acontece com os modelos de excelência), foram amplamente promovidos e vistos como ferramentas essenciais da prestação de contas das entidades da AP àqueles que, direta ou indiretamente, as financiam.

Mais recentemente, ao longo da primeira década deste novo século, e novamente como uma forma de ir ao encontro de algumas das críticas feitas à NGP, emergiu um outro paradigma, geralmente designado como Nova Governação Pública (Osborne *et al.*, 2015) (ou, em inglês, *New Public Governance*). Na procura de uma nova forma de governação da AP, capaz de assegurar uma maior coerência de objetivos, coordenação e orientação para a sociedade, surgem algumas ideias fundamentais como o pluralismo e as redes. A *New Public Governance* destaca a importância de resolver os problemas através da articulação dos subsistemas sociais. Ao Estado cabe essencialmente ser um 'ativador de atores', que podem ser públicos ou privados, (Kohler-Koch, 1999, p. 285).

De acordo com Osborne *et al.* (2015), a *New Public Governance* não representa uma verdadeira rutura com a NGP, antes uma tentativa de compatibilizar o enfoque gestor com preocupações de participação e de prestação mais alargada de contas. De qualquer modo, neste novo paradigma a AP torna-se assim mais aberta à participação da sociedade, de alguma forma assim devolvendo importância às teorias da cidadania democrática.

Os impactos deste novo modelo sobre a Qualidade não são ainda totalmente claros. Percebe-se, ainda assim, que as ferramentas e metodologias da qualidade orientadas para o estímulo do envolvimento e da criatividade de todos podem ser muito úteis para a resolução dos problemas que são agora mais complexos, indefinidos e dinâmicos, exigindo uma compreensão aprofundada das necessidades dos cidadãos e um desenho empático que torne as soluções geradoras de valor e mais facilmente implementáveis.

Olhando globalmente para as últimas décadas, pode-se afirmar que a crescente exigência dos cidadãos, a necessidade de fazer uma boa utilização dos recursos disponíveis (necessariamente escassos) e a substituição de mecanismos de supervisão direta por uma regulação mais indireta de um conjunto de entidades que prestam os serviços, assente em normas e padrões internacionais, têm sido fortes impulsionadores da adoção de princípios, práticas e metodologias da Qualidade na AP.

2. Principais marcos da implementação da qualidade na AP portuguesa

A Qualidade, que inicialmente se centrou no ‘chão da fábrica’, estendeu-se progressivamente a contextos não industriais, dizendo respeito à gestão de organizações de todos os setores de atividade. No caso dos serviços públicos, e deixando de parte o debate sobre a sua aplicabilidade a este contexto (veja-se a esse respeito, por exemplo, Dewhurst *et al.*, 1999; Rago, 1996; Swiss, 1992), é possível, de acordo com Beltrani (1992, p. 770, citado por Löffler, 2005), identificar as seguintes etapas:

1. qualidade enquanto conformidade com regras e procedimentos (correção formal, paralela à conformidade técnica na indústria);
2. qualidade como sinónimo de cumprimento de objetivos (na linha da conformidade ao uso);
3. qualidade enquanto satisfação dos clientes.

Como se pode constatar, a primeira fase – qualidade enquanto conformidade com regras e procedimentos – reflete bem a influência do paradigma burocrático. Já a terceira fase – qualidade enquanto satisfação dos clientes – denota possivelmente o impacto da NGP e da procura de uma Administração mais aberta. Às três fases identificadas por Beltrani no início da década de noventa dever-se-ão provavelmente acrescentar outras, dominadas pelas preocupações mais recentes com a inovação e a sustentabilidade.

Com referência ao caso português, podemos identificar algumas etapas essenciais (ver Tabela 1). As etapas que adiante se caracterizam estão naturalmente em consonância com o movimento da Qualidade na AP em termos internacionais, embora reflitam também circunstâncias nacionais, desde logo a implementação tardia em Portugal das bases de um Estado Providência e a transformação que foi necessário operar na AP para dar resposta às necessidades do regime democrático na sequência da revolução de abril de 1974.

Tabela 1. Principais etapas e marcos da implementação da qualidade na AP portuguesa

De 1974 a 1985	De 1986 a 1995	De 1996 a 2005	De 2006 à atualidade
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização e desconcentração de competências • Qualificação e dignificação dos profissionais • Desburocratizar, racionalizar e simplificar 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização administrativa • Orientação para o cliente • Prestação de informação ao cidadão 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do desempenho organizacional • Novos modelos de prestação de serviços • <i>E-government</i> e prestação de serviços <i>online</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Desmaterialização • Simplex/Simplex + • Integração dos serviços em torno de eventos de vida • Dados abertos

2.1. De 1974 a 1985 (1.^a etapa)

Tal como salientado por Nolasco (2004), este período foi dominado pelas preocupações com a descentralização e desconcentração de competências e com a situação profissional, social e económica dos funcionários. É preciso não esquecer que o longo período do Estado Novo foi marcado por um forte centralismo e por uma oferta reduzida de serviços públicos, os quais, sobretudo a saúde e a educação, não chegavam a todos os cidadãos. Na sequência do 25 de abril e da prioridade dada ao desenvolvimento das bases de um Estado Providência e à implementação dos princípios de serviço público – acesso universal, tratamento igualitário, segurança, qualidade e acessibilidade económica (*affordability*) – foi necessário fazer grandes investimentos na AP, inclusivamente na qualificação e valorização dos funcionários públicos. Os quase cinquenta anos de um regime autoritário tinham criado muitas estruturas rígidas, dominadas, nos seus níveis mais elevados, por uma elite com bastantes privilégios, mas com uma profunda desqualificação nos níveis inferiores das estruturas (Magone, 2011). Para fazer face a alguns destes problemas, especialmente ao nível da qualificação dos técnicos e dirigentes intermédios da função pública, foi criado em 1979 o Instituto Nacional de Administração (INA).

Em 1978 foi publicada a Lei de Bases da Reforma Administrativa que visava a racionalização dos circuitos, a simplificação de processos, a generalização e a desburocratização dos serviços.

No âmbito do IX Governo Constitucional, entre 1983 e 1985, surge pela primeira vez explicitamente a palavra modernização, como sendo um dos objetivos do programa de Governo.

2.2. De 1986 a 1995 (2.^a etapa)

Esta segunda fase foi muito marcada pelas consequências da entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE) e pela maior maturidade do regime democrático, a qual trouxe consigo um período de maior estabilidade política e económica.

A época de 1986 a 1995, em especial na primeira fase da década, assistiu à consolidação da prioridade atribuída à modernização administrativa, encarada sobretudo como uma forma essencial de orientar a AP para os cidadãos, promovendo a comodidade, conveniência e facilidade de acesso aos serviços públicos.

Criado em 1986, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) tinha inicialmente quatro objetivos essenciais – racionalizar o aparelho administrativo, descentralizar os serviços, dinamizar a participação dos cidadãos e dignificar a AP – e assumiu-se como um elemento fundamental do programa de modernização do Estado, dando um novo impulso às questões da Qualidade. Na verdade, alguns anos mais tarde, o SMA redefiniu os seus pilares, enunciando-os da seguinte forma: desburocratização, qualidade, prestação de informação ao cidadão e eficácia da Gestão Pública.

Uma das iniciativas emblemáticas deste período foi o lançamento das então designadas «Mil Medidas de Modernização Administrativa» (1993). Estas medidas incluíram (Rocha, 2010): instruções sobre o atendimento ao público; supressão do anonimato dos funcionários no atendimento e no contacto com o público; abertura de serviços durante a hora de almoço para facilitar o contacto com os clientes; instalação de postos móveis de atendimento em períodos de grande afluência; e dinamização de bases de dados. Neste âmbito, já em 1991 havia sido instituído o Sistema Interdepartamental de Informação aos Utentes dos Serviços Públicos (INFOCID). Tratava-se de uma base de dados ‘amigável’ que melhorava o acesso dos cidadãos a informação relevante relativamente a vários procedimentos administrativos e formalidades diversas, ao mesmo tempo que promovia o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos enquanto clientes da AP.

Foi também no início da década de noventa que, de forma mais deliberada, se inicia a implementação da Qualidade na AP portuguesa considerando-se que os clientes dos serviços eram importantes agentes impulsionadores da mudança e neles inculcando a ideia de que deveriam exigir mais e melhor dos serviços públicos (Sá e Sintra, 2008).

Em linha com o que se estava a passar nalguns países, fundamentalmente anglo-saxónicos, em 1993 apareceu em Portugal a primeira Carta da Qualidade. Tal como salientado por Rocha (2010, p. 104), «a ideia essencial que está por detrás

das cartas de qualidade é aumentar a qualidade dos serviços, como estes são percebidos pelos clientes. Em última análise, o objetivo consiste em renovar a confiança dos cidadãos não só nos serviços públicos, mas também no Estado».

O Programa da Qualidade, criado no mesmo ano, veio estabelecer três objetivos primordiais: transparência, simplificação e participação (Araújo, 2001). Como consta do programa do XII Governo Constitucional, a Qualidade é, nesta fase, entendida como «prestação do serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes», sendo que a sua medição se faz pela «inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões».

2.3. De 1995 a 2005 (3.^a etapa)

O final do século XX e o início do século XXI foram períodos de aprofundamento da modernização administrativa, de que são exemplos a instituição obrigatória do Livro de Reclamações em todos os serviços públicos (DL. 24/1996) e, muito em especial, o pacote de modernização consagrado no DL. 135/99 (mais tarde alterado pelo DL. 73/2014), o qual «estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos utentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão». Estava, pois, bem presente nesta legislação a preocupação do Estado em orientar os serviços públicos para os seus utentes e clientes. Paradoxalmente, assistiu-se em 2001 à extinção do SMA, ainda que parte das suas funções fossem em 2002 assumidas pela Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento (UMIC).

Em 1999 foi instituído o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), o qual tinha como propósitos não só «incentivar as melhorias de qualidade de prestação dos serviços públicos», com também «institucionalizar uma nova cultura de gestão da Administração Pública», que permitiria «maior eficiência e eficácia dos serviços públicos, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos» (DL. 166/99). A certificação seria, neste âmbito, concedida às organizações que demonstrassem cumprir um certo número de requisitos relacionados com o Modelo da EFQM. Por falta de concretização regulamentar, o SQSP nunca saiu do «papel».

Com o intuito de melhorar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e de os tornar mais capazes de responder às suas necessidades, abriu, entretanto, em 1999 em Lisboa a primeira Loja do Cidadão. Nos anos seguintes, outras Lojas foram instaladas nos grandes centros urbanos (Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro, Setú-

bal, Viseu e Açores). O conceito era novo na Europa e inspirava-se na experiência brasileira, de Salvador da Baía, do «Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC)», estabelecido para evitar os incômodos para os cidadãos de deslocações frequentes e longas aos serviços públicos para tratar de assuntos do seu interesse. As Lojas do Cidadão de 1ª geração funcionavam de acordo com um modelo de 'Centro Comercial', onde, numa única localização e com horários de funcionamento alargados, estavam representados através de balcões próprios diversos serviços públicos relevantes (Segurança Social, Finanças, Registo Civil), assim como outros de interesse geral (águas, energia, telecomunicações, etc.). Paralelamente, foram feitos esforços para providenciar nas Lojas do Cidadão um atendimento mais amigável e menos burocrático, apostando em instalações mais modernas e confortáveis, funcionários mais qualificados e motivados, e tecnologias mais atualizadas (Carvalho *et al.*, 2009, Emerenciano, 2008). De acordo com os dados disponíveis, desde a 1ª geração, as Lojas do Cidadão contribuíram para o aumento da satisfação dos utentes, que consideram os serviços que aí são prestados como de maior qualidade, fundamentalmente pelos funcionários se revelarem mais competentes, empáticos e acessíveis.

Também durante esta terceira fase, e na senda da tendência internacional para introduzir instrumentos de medição do desempenho na AP, verificou-se um alargamento do entendimento da Qualidade, o qual deixou de dizer apenas respeito aos produtos e aos processos para se estender à organização do seu todo. Tal como aconteceu noutros setores, surgiram na AP no final da década de noventa os primeiros Prémios de Excelência, com o objetivo de distinguir as organizações que estavam a implementar com bons resultados os princípios da Qualidade e ajudar a difundir as boas práticas. Em 2000, no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, foi lançada a CAF (claramente inspirada no modelo da EFQM), a qual pretendia constituir-se como uma ferramenta de autoavaliação organizacional aplicável a todos os setores da AP (Macur e Radej, 2017). Efetivamente, tal como o modelo da EFQM, a CAF é composta por nove critérios designados de «meios» e «resultados», sendo que cada critério representa uma dimensão da organização que deverá ser objeto de avaliação. A utilização da CAF, como modelo de avaliação organizacional, permite identificar pontos fortes e áreas de melhoria, avaliar o nível de satisfação das diferentes partes que se relacionam com a organização (cidadãos, fornecedores, parceiros e sociedade em geral) e conceber planos de melhoria, alicerçados num diagnóstico amplo e consistente (Sá e Sintra, 2008). A adesão ao instrumento foi bastante elevada. Conforme um estudo realizado pelo European Institut for Public Administration (EIPA), em 2003, isto é, três anos depois da sua introdução, existiam já cerca de 500 organizações europeias a aplicar a CAF. Dois anos depois, em 2005, esse número teria crescido, segundo a mesma fonte, para perto das 900 aplicações em 20 países (Staes e Thijs, 2005). Atualmente, de acordo com os núme-

ros publicados pela DGAEP no seu sítio na internet (<https://www.caf.dgaep.gov.pt/>), referentes a março de 2018, existem na Europa mais de 3900 organizações a aplicar a CAF, sendo em Portugal conhecidos cerca de 425 utilizadores.

De forma transversal à AP, foi criado em 2004 o chamado Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP) (Lei 10/2004). Pretendia-se desta forma alinhar os vários níveis de avaliação do desempenho, numa lógica de cascata: organizacional, setorial/departamental e individual.

Boa parte destas iniciativas mais ligadas à medição do desempenho e ao estabelecimento de indicadores como base para a comparação das instituições foram marcadas pela agenda da NGP e pela procura de promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas.

Uma tendência não menos importante que se veio a afirmar neste período foi a do desenvolvimento de novas formas e modelos de prestação dos serviços. Muitas dessas formas foram sendo facilitadas pela rápida introdução das novas tecnologias de informação e comunicação na AP e na sociedade em geral. Como exemplo desta aposta ao nível europeu, em 2002, o Conselho Europeu de Barcelona adotou um plano de ação que designou como *e-Europe*. Na primeira versão, o programa estabelecia como prioridade a disponibilização de informação através da internet. O âmbito do programa *e-Europe* foi alargado em 2005, passando a identificar novas prioridades entre as quais se destaca a generalização da disponibilização da banda larga a todos os serviços públicos, assim como, a criação de um número de postos de acesso gratuito à internet, necessários para assegurar que todos os cidadãos poderiam aceder e utilizar os novos canais de comunicação disponibilizados pelos Governos.

Surgem assim também em Portugal os primeiros modelos de prestação de serviços *online*, tanto ao nível central como ao nível da administração local. O desenvolvimento do Governo Eletrónico foi impulsionado pelo Plano de Ação para a Sociedade de Informação (Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2003). Tal como destacado por Sá e Sintra (2008), com o Governo Eletrónico visa-se não só aumentar a comodidade dos utentes, demonstrar transparência e reduzir custos, como também contribuir para um maior envolvimento dos cidadãos e, por esta via, para uma cidadania mais ativa.

Serviços como o da Administração Tributária estiveram na liderança deste processo. Um estudo (CISI, 2001) mostra que no virar do século mais de 70% da administração central tinha já presença na internet (um número claramente acima dos 35% referente à administração local). O Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação – GÁVEA – conduziu uma série de estudos avaliando o nível de maturidade dos sítios internet das autarquias portuguesas. O estudo do

GÁVEA relativo a 2009 viria a revelar pela primeira vez que todas as câmaras municipais tinham uma página web (Santos e Amaral, 2012).

2.4. De 2006 à atualidade (4.^a etapa)

Com a cada vez maior adoção das tecnologias e respetivo desenvolvimento dos sistemas de informação, tornou-se mais óbvia a aposta na desmaterialização dos processos e na desburocratização dos modelos de atendimento.

Em 2006 foi apresentado pelo XVII Governo (2005-2009) o primeiro programa Simplex, o qual constituiu uma iniciativa icónica de modernização. De acordo com a descrição do programa à época (<http://historico.simplex.gov.pt/>), trata-se de «(...) um programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.» A principal ideia era, portanto, a de implementar medidas de simplificação administrativa, apoiadas no *input* e no *feedback* dos utilizadores de forma a que as medidas incidissem nos aspetos que os cidadãos mais valorizavam e que assim se traduzissem numa real melhoria da sua qualidade de vida no que à relação com a AP dizia respeito. Promoveu-se, pois, com o Simplex, o envolvimento de todos (utentes, funcionários de contacto e dirigentes) na tomada de decisão na convicção de que só com esse envolvimento é possível mudar várias áreas da Administração Pública. Entre 2011 e 2015, o Programa Simplex sofreu um abrandamento, mas em 2016 ressurgiu sob a designação Simplex+. Globalmente, nos 12 anos de vigência, o Simplex e o Simplex+ levaram à concretização de mais de 1200 medidas de simplificação e modernização. Entre os mais emblemáticos estão, por exemplo, o IRS automático, o registo de nascimento na maternidade, a renovação da carta de condução sem sair de casa e as matrículas escolares *online*. Ao solicitar a participação dos cidadãos (<https://www.simplex.gov.pt/livro>), dando *online* sugestões sobre as medidas a implementar, o Programa Simplex incorpora claramente princípios de gestão da qualidade, estando focado nos cidadãos/clientes e na promoção da melhoria contínua.

Alinhado com esta perspetiva, está o surgimento das Lojas do Cidadão de 2.^a geração, que substituem o modelo de ‘Centro Comercial’ pelo modelo de ‘Balcões Integrados’ em torno de eventos de vida, como a compra de uma casa (‘Balcão Casa Pronta’), a criação de uma empresa (‘Balcão Empresa na Hora’) ou a substituição de documentos (‘Balcão Perdi a Carteira’). Por exemplo, no ‘Balcão Casa Pronta’ pode-se realizar todas as operações relativas à compra e venda de casa (prédios urbanos). Neste balcão é possível pagar impostos, celebrar o contrato de compra e

venda, realizar imediatamente todos os registos, pedir a isenção de pagamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), pedir a alteração da morada fiscal, etc. Como a designação sugere, o ‘Balcão Perdi a Carteira’ permite, num único ponto de contacto, solicitar a reemissão de um conjunto de documentos. Já o ‘Balcão Empresa na Hora’ possibilita aos empreendedores criar uma empresa num único contacto e em menos de uma hora. O projeto foi distinguido com diversos prémios internacionais. Estes balcões integrados funcionam lado a lado com balcões multisserviços que prestam atendimentos generalistas, com baixo nível de especialização, numa interação simples e única. Para além destes, existem ainda nas Lojas quiosques eletrónicos onde os cidadãos podem obter informações diversas. A primeira Loja do Cidadão de 2ª geração foi instalada em Odivelas em 2007. Nos últimos anos, um pouco por todo o país, abriram diversos Espaços Cidadão, que, não sendo ‘verdadeiras Lojas’, permitem ao cidadão ter acesso, num único local, a inúmeros serviços da administração central, local e de entidades privadas que prestam serviços de claro interesse público. Estes Espaços Cidadão podem estar instalados em Lojas de Cidadão ou noutros pontos de atendimento da administração local. Ao mesmo tempo, foram feitos investimentos consideráveis no desenvolvimento de múltiplos canais de atendimento e sua integração (face a face, pelo telefone e via internet), recorrendo à criação de várias *apps*. Pelo facto de apostarem na integração (e não apenas na reunião num mesmo local de um conjunto de serviços), as Lojas do Cidadão de 2ª geração englobam no seu modelo preocupações de redução de custos e de racionalização de recursos.

Se tivermos em conta que a adoção do princípio de um ponto único de contacto (vulgarmente conhecido como SPOC – *Single Point Of Contact*) só ficou consagrada na Diretiva Europeia de Serviços em 2006 (dando aos Estados Membros um prazo até ao final de 2009 para o implementar), percebemos como as Lojas do Cidadão em Portugal foram inovadoras. O princípio do ponto único de contacto preconiza novas formas de colaboração entre os serviços públicos, combatendo a tradicional cultura de ‘silos’ na AP (PWC, 2012). Para os cidadãos, tais divisões são artificiais e implicam mais esforço para resolver as situações com que se deparam. De acordo com o estudo conduzido por Carvalho e Brito (2012), as entidades presentes nas Lojas do Cidadão reconhecem (e valorizam) a existência de parcerias e de um trabalho colaborativo entre elas. Os SPOC são facilitados pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação e constituem um desafio à interoperabilidade. O sucesso dos SPOC depende principalmente da identificação correta dos pontos de contacto, da simplificação dos arranjos administrativos e da coordenação entre os serviços envolvidos. Como Marques (2013) salienta, é fundamental introduzir regras comuns, rever especificações e procedimentos, respeitando alguma autonomia. Adicionalmente, o relatório da União Europeia – «*The functioning and usability*

lity of the Points of Single Contact under the Service Directive: State of Play and Way Forward» – publicado em 2012, fez várias recomendações para a melhoria do modelo, incluindo o desenvolvimento de modelos ainda mais orientados para o utilizador, a utilização de uma abordagem de eventos de vida e o aprofundamento dos procedimentos de teste com o utente dos serviços (EU, 2012). Como se descreveu anteriormente, várias destas recomendações já estavam consagradas em Portugal nas Lojas de Cidadão de 2ª geração e nos balcões integrados entretanto criados.

Nos últimos anos tem sido também patente a aposta na criação de plataformas *online* onde são disponibilizados diversos indicadores de desempenho de entidades de diferentes áreas da AP. Os Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) – que implicam a escolha de objetivos, indicadores e metas em três vertentes (eficiência, eficácia e qualidade) – fazem parte do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1) e são de publicação obrigatória *online*, de forma a serem divulgados a todas as partes interessadas. De acordo com a legislação, essa divulgação terá de ser feita anualmente no portal GeADAP. Contudo, um estudo recente (Lourenço *et al.*, 2015) mostra que poucos dados são ainda divulgados neste portal e que as entidades continuam a preferir fazer essa divulgação nas suas próprias páginas institucionais.

Acompanhando as tendências internacionais de Governo Aberto (ou *Open Government*, na expressão anglo-saxónica), foi ainda criado em Portugal em 2011 o portal Dados.gov.pt, o qual tem como função agregar, referenciar e alojar dados abertos de diferentes organismos e setores da Administração Pública, constituindo-se como o catálogo central de *open data* em Portugal. O seu potencial está ainda, no entanto, longe de ser plenamente concretizado.

A adoção das tecnologias tem também estado na base do aparecimento de novas formas de participação dos cidadãos na vida coletiva. Um exemplo simples, mas interessante, disto mesmo em Portugal é o projeto «A Minha Rua», inspirado na conhecida iniciativa britânica «FixMyStreet». O projeto, lançado no âmbito do Simplex no ano de 2009, dá aos cidadãos a oportunidade de comunicar diretamente aos municípios ou freguesias participantes qualquer ocorrência de que se apercebem nas ruas ou bairros por onde circulem (por exemplo, problemas nos passeios, fraca iluminação de um jardim público, existência de eletrodomésticos abandonados na via pública, etc.). A comunicação é feita pela internet através do preenchimento de um breve formulário e da possível anexação de fotos que ilustrem o problema). O cidadão que relata a situação deixa o seu email e é notificado sobre o andamento do processo. De acordo com um levantamento feito por Lourenço *et al.* (2016), na data do estudo tinham já aderido a este projeto mais de 80 municípios e 30 freguesias, existindo à data mais de 27000 ocorrências em curso. No portal do projeto qualquer cidadão pode ter acesso a todas as situações reportadas e saber se as mesmas já

foram resolvidas, se estão em análise ou se foram rejeitadas. Para além desta informação, no mesmo portal os cidadãos podem ainda fazer comentários.

3. O futuro da qualidade da AP nos próximos anos: algumas oportunidades

Em boa medida, as oportunidades que se colocam para o aprofundamento da Qualidade na AP (ver tabela 2) resultam das possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento das tecnologias e dos sistemas de informação. Entre outros aspetos, as aplicações móveis, os dados abertos, as redes sociais e a internet das coisas fazem hoje parte da forma de funcionamento da AP. É esperável, neste âmbito, que estas tendências se afirmem ainda mais, com a prestação não só de novos e mais sofisticados serviços *online* – cada vez mais através de canais como os *smartphones*, com recurso a aplicações móveis avançadas – mas também com a emergência de novas formas de participação dos cidadãos. Como salientado por Gil-Garcia *et al.* (2018), o Governo Digital não pode deixar de ser considerado como um aspeto essencial nos processos de inovação, coprodução, transparência e geração de valor.

Tabela 2. Algumas oportunidades

Oportunidades e Desafios
<ul style="list-style-type: none">• Emergência de novas formas de participação dos cidadãos nos processos de conceção, prestação e avaliação dos serviços• Interoperabilidade dos sistemas• Possibilidades de uma maior individualização dos serviços (a um custo mais baixo)• Novas abordagens de <i>service design</i>• Coprodução e cocriação

No nosso entender, as novas tecnologias de informação e comunicação constituem uma oportunidade para o aprofundamento da Qualidade na AP ao promoverem a reorganização interna das estruturas, ao permitirem um maior enfoque nas necessidades dos cidadãos e, em geral, ao favorecerem a eficiência. Em especial, a adoção das tecnologias na AP está a mudar a forma como os cidadãos interagem com a Administração (Homburg, 2018). As tecnologias e o modo como os sistemas de informação comunicam permitem cada vez mais a prestação do serviço de forma

integrada (em que as solicitações dos clientes envolvendo diferentes organizações são resolvidas num só contacto), daí gerando uma maior comodidade e uma maior satisfação dos utentes. Adicionalmente, e não menos importante na perspetiva da Qualidade, as tecnologias favorecem de forma crescente a personalização dos serviços (Van de Walle, 2018), em que os dados agora disponíveis na AP sobre as características de cada individuo permitem estimar as suas necessidades específicas e podem ser usadas para *customizar* os serviços. De um ponto de vista interno, as tecnologias estão igualmente a mudar o modo como as organizações da AP cooperam (Homburg, 2018), contribuindo, numa lógica de Qualidade, para a remoção de barreiras entre departamentos e serviços, ainda que de uma forma mais lenta do que seria desejável.

Um outro fator que, na nossa opinião, constitui uma importante oportunidade para aumentar a Qualidade na AP é o surgimento de novas abordagens para o *service design*. Efetivamente, como ficou patente na secção anterior, assumindo a importância de ouvir os cidadãos e os clientes, a AP, desde os anos oitenta, vem introduzindo um conjunto de instrumentos, que inclui os inquéritos de satisfação, os mecanismos formais de reclamação e os provedores, entre vários outros. Contudo, nos últimos tempos, a auscultação dos clientes foi-se alargando, passando, entretanto, a abranger também o desenho de novos serviços. Como destacado por Van de Walle (2018), a «nova vaga de reformas concentrou-se na definição de quais os serviços a fornecer, com o objetivo de alinhar a oferta com os requisitos dos clientes».

Atualmente, os utentes dos serviços assumem um papel cada vez mais ativo. Quase todos os modos de prestação dos serviços apelam para uma visão do utente como coprodutor (Osborne *et al.*, 2015), uma ideia compatível com a nova perspetiva de *value in use*, de acordo com a qual não existe verdadeiramente valor antes do serviço ser experimentado e o valor gerado depende das competências tanto do prestador como do utilizador (Vargo e Lusch, 2006). Neste sentido, torna-se necessário compreender a totalidade do sistema de produção do serviço e as complexas interações que nele se estabelecem entre utilizadores e funcionários (Osborne *et al.*, 2015). Os cidadãos devem assim ser formados para serem ‘bons’ coprodutores e, desse modo, contribuirão de forma muito positiva para a criação de valor. Este é um desafio para a Qualidade que tipicamente via a simples presença do cliente no momento da prestação do serviço como um fator de risco acrescido, dada a reduzida capacidade de os prestadores controlarem a sua atuação.

Atualmente, na linha das boas práticas de planeamento da qualidade, a participação dos utilizadores não se confina ao processo de prestação do serviço e começa logo nas fases de desenho. Esta participação é vista como essencial para perceber bem os problemas a resolver e conceber soluções que respeitem o modo como os utilizadores experienciam os serviços. Neste âmbito, algumas metodologias

da Qualidade, como o Desdobramento da Função Qualidade (QFD), podem ser particularmente úteis. Veja-se que o *service design* tem recentemente vindo a tornar populares abordagens como o *Design Thinking*, o qual, apoiado nos princípios do desenho empático, da interdisciplinaridade e da prototipagem rápida, partilha muitos dos fundamentos do QFD e tem bastante a beneficiar com a sua integração (Sá, 2018).

4. Notas finais: as questões que permanecem em aberto

Para concluir, destacamos algumas questões que, na nossa opinião, permanecem em aberto e sobre as quais, académicos, políticos e profissionais da AP, terão de continuar a refletir.

A. Posicionar a Qualidade relativamente aos diferentes papéis que cabem ao utente, ao cliente e ao cidadão

Nas últimas décadas, e num esforço para aumentar a satisfação dos cidadãos e a confiança destes nos Governos, a visão tradicional do Estado como uma máquina burocrática foi dando lugar a um Estado prestador de serviços orientado para os clientes a quem serve. Está aqui em causa, desde logo, a conceção dos cidadãos enquanto clientes, a qual está longe de ser consensual ou inócua. A literatura a este respeito é vasta e tende a diferenciar os papéis reservados aos utilizadores, aos clientes e aos cidadãos. Alguns destes trabalhos (Collins e Kim, 2009; Iacovino *et al.*, 2017, Jung, 2010, Kelly, 2005) salientam os riscos de perda da dimensão democrática quando os cidadãos são reduzidos a clientes. Contrariamente ao que acontece sistematicamente no setor privado, onde as organizações estabelecem relações de troca com os seus clientes de natureza económica, voluntária e direta, os relacionamentos entre a AP e os cidadãos são frequentemente não voluntárias, complexas e dinâmicas (Jung, 2010). Como Walker *et al.* (2011, p. 709) salientam, estes relacionamentos complexos «não são adequadamente descritos como uma série de relações entre agentes e principais ou como transações mercantis de curto prazo entre fornecedores e consumidores». O papel dos cidadãos tipicamente vai além do de clientes. Espera-se que os cidadãos sejam mais do que indivíduos que procuram maximizar a sua satisfação individual de forma egoísta e se preocupem com a satisfação das necessidades coletivas da comunidade a que pertencem (Iacovino *et al.*, 2017, Kelly, 2005). Nessa qualidade, têm direito de influenciar as políticas públi-

cas, tanto através de processos de avaliação como no momento do desenho das mesmas. De alguma forma, tal como salientado por Bresser Pereira (1999), o cidadão é simultaneamente o objeto dos serviços públicos e também o seu sujeito, na medida em que participa na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados.

B. Compatibilizar a equidade com a individualização do serviço

Na procura de satisfazer o mais possível o cliente, a Qualidade remete para um elevado grau de customização, de modo a dar resposta às necessidades, necessariamente distintas, dos utilizadores dos serviços. Por outro lado, espera-se dos serviços públicos um tratamento não discriminatório e um nível de serviço idêntico para todos. Mesmo que se aceite que tratamento igual não significa necessariamente que se preste 'o mesmo serviço para todos' (mas antes que se assegure a equidade e a justiça 'fornecendo o mesmo nível de serviço a pessoas que têm a mesma necessidade independentemente do local onde moram ou de quanto podem pagar'), na AP levar até às últimas consequências (e atuais possibilidades, em função dos conhecimentos e tecnologias disponíveis) a individualização do serviço é altamente problemático. As necessidades coletivas têm, portanto, de ser acauteladas e, em última instância, de prevalecer sobre as necessidades específicas e individuais de um qualquer cliente da AP.

C. Empoderar os funcionários de contacto e alcançar a maior consistência possível

Muitos dos novos modelos de prestação dos serviços apelam para um maior empoderamento dos funcionários de contacto. A complexidade cada vez maior dos problemas com que se defronta a AP aumenta a incerteza e dificulta a definição de respostas muito padronizadas. A autonomia dos funcionários é essencial para conseguir respostas mais flexíveis e adequadas às necessidades diferenciadas dos clientes.

Por outro lado, o aumento dos graus de liberdade de atuação dos funcionários pode potencialmente traduzir-se numa maior inconsistência das respostas (Lashley, 1999). Quando essa inconsistência é percebida pelos clientes, tende a suscitar alguma desconfiança e desconforto.

Para que o empoderamento produza os resultados desejados, minimizando-se estes riscos, é importante que o organismo da AP em causa consolide uma cultura organizacional forte. A existência de valores claros e devidamente assimilados pelos funcionários permite que a atuação destes seja consonante e se faça sistematicamente no mesmo sentido, mesmo na ausência de procedimentos escritos.

D. Perseguir a excelência na prestação do serviço mantendo um controlo sobre os custos

A acessibilidade económica é um dos princípios do serviço público. Dada as restrições orçamentais que todos os Estados enfrentam, e na impossibilidade (e indesejabilidade) de traduzir elevados custos de prestação dos serviços em elevados preços/taxas a cobrar aos clientes e cidadãos, a AP tem de manter um rigoroso controlo sobre os custos. Nesta situação, nem sempre é possível à AP prestar o serviço de acordo com o mais alto padrão de excelência técnica e relacional disponível. Neste sentido, a mais elevada Qualidade nem sempre é alcançável, ainda que o sistemático combate ao desperdício possa ajudar a caminhar no sentido da excelência na prestação do serviço mesmo na presença de recursos escassos.

E. Balancear a procura da eficiência com a máxima observância dos valores democráticos

O potencial conflito entre eficiência e democraticidade é um aspeto muitas vezes levantado pelos críticos da NGP (veja-se, por exemplo, Box *et al.*, 2001). A Qualidade procura por natureza a eliminação dos desperdícios e a maior eficiência possível. Neste âmbito, é evidente a pressão para uma redução do tempo necessário para gerar resultados. Por outro lado, a observância de alguns dos valores democráticos exige que se estimule a participação dos envolvidos e se sujeitem diferentes etapas dos processos a complexos e relativamente longos requisitos de consulta pública. Na esfera pública, a Qualidade terá assim de saber como aumentar a eficiência não prejudicando a democraticidade de muitos processos e decisões.

■ Reconhecimento

Patrícia Moura e Sá reconhece o apoio neste trabalho da Fundação para a Ciência e Tecnologia e do Ministério para a Educação e Ciência através dos fundos consagrados ao Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/0758/2019).

■ Referências bibliográficas

- Araújo, J. (2001). Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*. 79(4): 915-932.
- Batali, M. (2011). Simplification of public administration through the use of ICT and other tools. *European Journal of ePractice*. 12: 1-17.
- Bekkers V., Edelenbos, J. e Steijn, B. (2014). Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. In Bekkers, V., Edelenbos, J. e Steijn, B. (eds.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. London: Palgrave: 3-32.

- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., e Reed, C. M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*. 61(5): 608-619.
- Boyne, G. e Walker, R. (2002). Total Quality Management and Performance. *Public Performance & Management Review*. 26(2): 111-131.
- Bresser-Pereira, L. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4): 5-29.
- Carvalho, C. e Brito, C. (2012). Assessing users' perceptions on how to improve public services quality. *Public Management Review*. 14(4): 451-472.
- Carvalho, C., Brito, C. e Cabral, J. S. (2009). Assessing the Quality of Public Services: A Conceptual Model. *FEP Working Paper*, N.345.
- CISI. (2001). *Resultados Do Inquérito À Utilização Das Tecnologias Da Informação E Da Comunicação Na Administração Central*. Documento no 5. Lisboa: Secretariado Executivo da Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação.
- Collins, B. e Kim, H. (2009). Are satisfied citizens willing to pay more? Public sector consumerism as equitable social exchange. *Public Money & Management*. 29(2): 109-116.
- Dewhurst, F., Martinez-Lorente, A. e Dale, B. (1999). TQM in public organisations: an examination of the issues. *Managing Service Quality*. 9(4): 265-273.
- Emerenciano, P. J. (2008). *O impacto do Balcão Único na Imagem do Estado no Relacionamento com o Cidadão*. Dissertação do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – ISCTE, Lisboa. 140 pp.
- EU (2012). *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward*, Final report. Brussels.
- Flynn, N. (1997). *Public Sector Management*. 3ª edição, Harvester Wheatsheaf: Prentice-Hall.
- Gil-Garcia, J., Dawes, S e Pardo, T. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads, *Public Management Review*. 20(5): 633-646.
- Guyomarch, A. (1999). 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration. *Public Administration*. 77(1): 171-193.
- Homburg V. (2018). ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In: Ongaro E., Van Thiel S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons?. *Public Administration*. 69(1): 3-19.
- Iacovino, N., Barsanti, S. e Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organization Review*. 17(1): 61-82.
- Jung, T. (2010). Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services. *Public Management Review*, 12(3): 439-446.
- Kelly, J. (2005). The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*. 65(1): 76-84.
- Kohler-Koch, B. (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lashley, C. (1999). Employee empowerment in services: a framework for analysis. *Personnel Review*, 28(3): 169-191.
- Lawton, A. e Rose, A. (1991). *Organisation and Management in the Public Sector*. 2nd edition, London: Pitman.

- Löffler, E. (2005). Defining Quality in Public Administration, *13th NISPAcee Conference Proceedings*, Riga, Letónia.
- Lourenço, R. Sá, P. M. e Jorge, S. (2016). Transparency and accountability in municipalities: an analysis of 40 year evolution in Portugal. In Cuadrado-Ballesteros, B. e García-Sánchez, I (eds.). *Local Government in the Digital Era: Looking for Accountability*. New York: Nova Science Publishers.
- Lourenço, R., Sá, P. M. e Veloso, S. (2015). Online transparency assessment: The case of Directorate-Generals and SIADAP. *Proceedings of CISTI'2015 – 10th Iberian Conference on Information Systems and Technologies*, Junho 17-20, Águeda, Portugal.
- Macur, M. e Radej, B. (2017). New model of quality assessment in public administration – upgrading the common assessment framework (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*. 10(1):127-151.
- Magone, J. (2011). The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal: Europeanization and the Persistence of NeoPatrimonialism. *Public Administration*. 89(3), 756-82.
- Marques, M. M. (2013). Simplex: A Quiet Revolution. In Barazzoni, F. e Basilica, F. (eds), *Verso la Smart Regulation in Europe (Towards Smart Regulation in Europe)*. Maggioli Editore, 61-382.
- Martin, B. e Byrne, J. (2003). Implementing eGovernment: widening the lens. *The Electronic Journal of eGovernment*. 1(1): 11-22.
- Nolasco, M. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos BAD*. 33-47.
- OECD (1987). *Administration as Service – the Public as Client*. Paris: Organisation for Economic Development.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., e Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*. 26(3): 424-438.
- Parker, R. e Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organizations. *The International Journal of Public Sector Management*. 13(2): 125-141.
- Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the New Public management. *Evaluation*. 1(2): 133-154.
- PWC (2012). *Transforming the citizen experience: One Stop Shop for public services*. Fevereiro.
- Rago, W. (1996) Struggles in transformation: A study in TQM, leadership, and organizational culture in a government agency. *Public Administration Review*, 56(3): 227-234.
- Rocha, J. (2010). *Gestão Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sá, P. M. (2018). For Best Results: Make the most of the product development process by combining quality function deployment and design thinking. *Quality Progress*. January: 38-44.
- Sá, P. M. e Sintra, O. (2008). Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses. *Notas Económicas*. 27: 57-80.
- Santos, L. e Amaral, L. (2012). *Presença Na Internet Das Câmaras Municipais Portuguesas Em 2009: Estudo Sobre Local eGovernment Em Portugal*. GÁVEA – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Universidade do Minho, Guimarães.
- Staes, P. e Thijs, N. (2005). Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years. *EIPASCOPE*, 3: 41-49.

- Swiss, J. (1992). Adapting total quality management (TQM) to government. *Public Administration Review*. 52(4): 356-363.
- Van de Walle, S. (2018). Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. e Van Thiel, S. (eds). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan: 227-241.
- Vargo, S. e Lusch, R. (2006). Service-dominant logic: What it is, what it is not, what it might be. In Vargo, S. L. e Lusch, R. F. (eds). *The Service Dominant Logic of Marketing: Dialog, Debate, and Directions*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Verdegem, P. e Verleye, G. (2009). User-centered EGovernment in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction. *Government Information Quarterly*. 26:487-497.
- Walker, R., Brewer, G., Boyne, G. e Avellaneda, C. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?. *Public Administration Review*. 71(5): 707-717.

■ **Curriculum Vitae**

Patrícia Moura e Sá tem um PhD in Business pela Sheffield Hallam University (Reino Unido) e é Agregada em Gestão pela Universidade de Coimbra. É docente na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Colabora ainda como investigadora não integrada no Center for Business Studies (CeBER). As suas principais áreas de trabalho são a Qualidade nos Serviços de Interesse Geral, a Medição da Performance Organizacional e o Planeamento da Qualidade.

■ **Authors Profiles**

Patrícia Moura e Sá has a PhD in Business from Sheffield Hallam University (UK) and is Assistant Professor with Aggregation in the Faculty of Economics of the University of Coimbra. She is a researcher at the Research Center in Political Science (CICP) and also collaborates with the Center for Business Studies (CeBER). She mainly works in the fields of Quality in Services of General Interest, Organizational Performance Measurement and Quality Planning.